VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 52)
z dnia 7 marca 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 52)

7 marca 2013 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu wspólnot gruntowych,

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o Narodowym Programie Zatrudnienia wraz z autopoprawką,

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach rozliczenia podwykonawców spółki Dolnośląskie Surowce Skalne S.A. przy budowie autostrady A2 oraz podwykonawców spółki Poldim S.A. przy budowie autostrady A4.

W posiedzeniu wziął udział **Grzegorz Pazura** starszy specjalista w Departamencie Monitorowania Pomocy Publicznej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych; **Ilona Szczepańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Urszula Sęk, Elżbieta Witczak-Bielecka** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego; **Ziemowit Cieślik** – naczelnik Wydziału Analiz Prawa Europejskiego i Międzynarodowego w BAS oraz **Przemysław Sobolewski**, **Mateusz Zreda** – eksperci do spraw legislacji z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Czy do przedstawionego państwu porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma. Przystępujemy do realizacji porządku obrad.

W pierwszym punkcie mamy zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o uregulowaniu wspólnot gruntowych. Jest z nami przedstawiciel wnioskodawców. To jest pan poseł Edward Siarka, tak? Bardzo proszę, panie pośle, o krótkie przedstawienie projektu ustawy i o szczegółowe ustosunkowanie się do uwag Biura Analiz Sejmowych.

Poseł Edward Siarka (SP) – spoza składu Komisji:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, na samym początku powiem, że wnosimy o wycofanie tego projektu. Wnioskujemy dlatego, że po głębszej analizie projektu, jak również uwag BAS, rzeczywiście, musimy sobie zdawać sprawę z tego, że wspólnoty gruntowe są szczególnym rodzajem własności. To jest szczególny rodzaj własności – nie współwłasności nawet, tylko własności. Mają też swoje podłoże historyczne, zwłaszcza w zaborze austriackim.

W poprzedniej kadencji taki projekt odnośnie do wspólnot gruntowych był również wnoszony pod obrady Wysokiej Izby, ale zakładał on głównie uregulowanie kwestii związanych z przepisem art. 11 ustawy z 1963 r. o wspólnotach gruntowych, czyli żeby te wspólnoty mogły mieć wpis do hipoteki. Wtedy komisja, która obradowała nad tym

projektem, sformułowała nawet stosowny dezyderat, w którym zwracano się do rządu o pilne uregulowanie tej kwestii.

Oczywiście, cały czas chodzi o to, że w sytuacji, jaką mamy np. na Podhalu, gdzie jest witowska wspólnota leśna, wprowadzenie przepisów, które tutaj wnioskodawcy proponują i które byłyby ostatecznym zniesieniem tych wspólnot gruntowych, jest nie do przyjęcia, po prostu nie do przyjęcia i oznacza to bardzo poważne konsekwencje dla tych ludzi, bo zawsze to były wspólne własności. Na tym powstały specjalne spółki, które po dzień dzisiejszy skutecznie gospodarują. Oczywiście, jest problem dalszego uregulowania wszystkich kwestii związanych ze wspólnotami gruntowymi, ale na pewno nie w tym kierunku, jak to zostało zapisane w projekcie, że wspólnoty gruntowe jako forma własności miałyby ostatecznie zniknąć, na pewno nie w ten sposób. Oczywiście, można wprowadzić w uregulowaniach prawnych rozwiązania takie, że wspólnota może ulec podziałowi, bo takie wspólnoty są, kiedy skupiają np. 10 członków, ale w sytuacji, kiedy wspólnota skupia np. 2–3 tys. osób, zwłaszcza na terenach gruntów leśnych, byłoby to z wielką szkodą dla wielu obszarów, często bardzo znaczących również i pod względem przyrodniczym. Stąd nasz wniosek o wycofanie tego projektu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

O co?

Poseł Edward Siarka (SP) – spoza składu Komisji:

O wycofanie projektu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, ten wniosek musi być złożony do marszałka Sejmu.

Poseł Edward Siarka (SP) – spoza składu Komisji:

Tak. I my to zrobimy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A może, panie pośle, chce pan, żebyśmy przegłosowali, że ten projekt jest niedopuszczalny?

Poseł Edward Siarka (SP) – spoza składu Komisji:

Stanowisko Komisji? Nie wiem. Od strony procedowania się nie wypowiadam, bo wszystko w tym kierunku zmierza. Natomiast my dzisiaj złożymy pismo o wycofanie tego projektu. Nie mam go w tej chwili ze względu na to, że dosłownie piętnaście minut temu ten projekt przejąłem. Bardzo proszę o zrozumienie takiej sytuacji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Rozumiem, panie pośle. Czy panie chciały coś dodać?

Legislator Elżbieta Witczak-Bielecka:

Panie przewodniczący, tylko tyle, że – tak, jak pan powiedział – posłowie powinni zgłosić marszałkowi Sejmu taki wniosek o wycofanie projektu. Natomiast dzisiaj ewentualnie można go po prostu zdjąć z porządku obrad.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze. Nie będziemy więc rozpatrywali tego projektu. Czekamy na informację od pani marszałek o wycofaniu tego projektu. Panie pośle, proszę tego dopilnować i to zrobić.

Poseł Edward Siarka (SP) – spoza składu Komisji:

Za pięć minut.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dlatego, że już zdarzały się takie sytuacje, że posłowie z innych klubów mówili, że wycofają projekt, a on potem zostawał i Komisja była w pewnym kłopocie, co z tym dalej robić. Dziękuję panu bardzo.

Przechodzimy do kolejnego punktu porządku obrad. Czy jest pan poseł Szałamacha? Czy ktoś będzie zastępował pana posła Szałamachę? Być może, że dojdzie do nas później.

W tej sytuacji, ponieważ jest pan poseł Stanisław Szwed, który jest przedstawicielem wnioskodawców do punktu trzeciego, to proponuję, żebyśmy rozpatrzyli punkt trzeci

porządku obrad. Jest nim zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu – poselskiego projektu ustawy o Narodowym Programie Zatrudnienia wraz z autopoprawką. Czy ktoś jest przeciwny zmianie porządku obrad na tym etapie? Proszę bardzo, panie pośle. Na tych samych zasadach, jak poprzednio, a więc krótkie omówienie projektu ustawy oraz szczegółowe odniesienie się do uwag prawników.

Poseł Stanisław Szwed (PiS) – spoza składu Komisji:

Dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, projekt ustawy o Narodowym Programie Zatrudnienia dotyczy umożliwienia zatrudnienia i stworzenia nowych miejsc pracy w przeciągu 10 lat – ponad 1,2 mln miejsc pracy dla ludzi młodych do 35 roku życia. Myślę, że dzisiaj, rozpatrując ten projekt, każdy z nas ma też świadomość tego, jak dramatyczna jest sytuacja na rynku pracy, gdzie mamy ponad 2,4 mln bezrobotnych, a stopa bezrobocia niedługo będzie już na poziomie 15%. Stąd też nasz projekt wychodzi naprzeciw oczekiwaniom, szczególnie tej grupy, która dzisiaj jest najbardziej zagrożona, czyli ludzi młodych do 35 roku życia. Ponad 1,2 mln ludzi jest bez pracy. W tym programie odwołujemy się również do terenów zagrożonych, do małych i średnich miasteczek, do terenów wiejskich. Mają być tu zastosowane specjalne preferencje.

Projekt wpłynął w październiku do pani marszałek. Następnie Biuro Legislacyjne wniosło do niego uwagi. Do tych uwag odniósł się przewodniczący klubu, pan poseł Mariusz Błaszczak. Mieliśmy również opinię BAS z 30 października. Po tej opinii mój klub złożył autopoprawkę, w której odniósł się do przedstawionych zarzutów. Mamy już kolejną opinię BAS z dnia 13 lutego, w której – można powiedzieć – uwagi nasze zostały uwzględnione. Z tego uzasadnienia wynika, że główny spór, który się toczył z BAS, a wcześniej z BL, dotyczył pomocy publicznej. Zacytuję tylko, że „zakaz udzielania pomocy publicznej nie jest jednak bezwzględny”. Są warunki, przepisy traktatu, które przewidują takie wyjątki od tej zasady. Tutaj głównie powołujemy się na art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przeczytam tylko kilka fragmentów z tego artykułu: „pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia”, „pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych”, „inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji”.

Mówimy również w tym projekcie o pomocy *de minimis* zgodnie z ogólnymi zasadami, czyli do 200 tys. euro w przeciągu 3 lat, jak również o tym, że niektóre przepisy wymagają notyfikacji. W przypadku możliwości kierowania tych wniosków, osobą upoważnioną jest marszałek Sejmu. Posłowie nie mają takiej możliwości. Opinie zostały również zaczerpnięte z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgodnie z tym wnioskiem.

Zarzut, który tutaj jest podnoszony, dotyczący spraw związanych z podatkiem VAT. Według naszej opinii nie dotyczy projektu zmian, które my proponujemy. Jeśli chodzi o konsultacje z Komitetem do spraw VAT, to tutaj władnym jest marszałek Sejmu.

Uważamy, że wszystkie warunki, których projekt wymaga, spełniamy i zwracamy się do Wysokiej Komisji o to, aby nadać bieg temu projektowi. Projekt jest bardzo potrzebny. Obszerny materiał – ponad 150 artykułów. Powinniśmy nad nim jak najszybciej rozpocząć pracę. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę BAS.

Ekspert do spraw legislacji Biura Analiz Sejmowych Mateusz Zreda:

Mateusz Zreda, BAS. Wysoka Komisjo, w opinii BAS centralnym zagadnieniem prawnym opiniowanego projektu ustawy jest kwestia notyfikacji związana z udzielaniem pomocy publicznej. W opinii BAS ta pomoc, która została w projekcie określona jako pomoc, do której będą odnosiły się przepisy obowiązujących aktów prawa UE dotyczące pomocy *de minimis*. W związku z obowiązywaniem głównych rozporządzeń dotyczących pomocy *de minimis* i projektowaną chwilą wejścia w życie ustawy będzie mogła być realizowana jedynie na gruncie rozporządzenia Komisji (UE) nr 360/2012 w sprawie stosowa-

nia art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Przy czym należy dodatkowo zaznaczyć, że to rozporządzenie również ma zakreślony czas obowiązywania, tj. do końca 2018 r.

W opinii BAS pomoc ta spełnia warunki projektu programu pomocowego. W związku z tym wymaga zgłoszenia do prezesa UOKiK. Prezes 27 listopada wydał opinię w tym zakresie. Wniesienie autopoprawki nie wymaga ponownego składania wniosku do prezesa UOKiK.

W projekcie przewidziane zostały również inne przepisy dotyczące przyznawania pomocy publicznej na zasadach ogólnych. W tym zakresie konieczne będzie przeprowadzenie procedury notyfikacji na gruncie prawa krajowego. Ta procedura opisana jest w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Na podstawie tej ustawy marszałek Sejmu zwrócił się do prezesa UOKiK, który jest organem właściwym do wyrażenia opinii w tym zakresie i dalszego notyfikowania przepisów Komisji Europejskiej. Również w opinii z 27 listopada ubiegłego roku prezes UOKiK odniósł się do projektu w tym zakresie. Zgłoszona autopoprawka – podobnie, jak w odniesieniu do wcześniejszej pomocy – nie wymaga składania dodatkowego wniosku do prezesa UOKiK.

W drugiej opinii, która została wydana 13 stycznia br., BAS wskazuje na konieczność złożenia wniosku do ministra właściwego do spraw rolnictwa w związku z tym, że część programów pomocowych dotyczy obszarów wiejskich. Na gruncie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej ta pomoc, która dotyczy produkcji rolnej, wymaga notyfikowania ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

W opinii BAS zostały przedstawione jeszcze inne elementy prawne związane z tym projektem. Są to kwestie incydentalne. Biorąc pod uwagę centralny problem notyfikacji, BAS wskazuje na wątpliwości związane ze zgodnością projektu z celem dyrektywy dotyczącej prawa pracy. W opinii BAS wyraźnie należy wskazać, że formalnie projekt ustawy nie narusza tej dyrektywy. Można się ewentualnie zastanawiać nad wątpliwościami związanymi ze zgodnością z celem tej dyrektywy.

Kolejna kwestia podniesiona w opinii BAS dotyczy przepisów regulujących kwestie związane z podatkiem VAT. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że projekt ustawy w zakresie określonym w art. 138 pkt 6 utrzymuje obowiązujące w tej chwili przepisy ustawy o VAT. Zgodnie z opinią, która występuje również w doktrynie, rozwiązanie obowiązujące, które zostało przywołane także w projekcie ustawy, należy uznać za niezgodne z art. 90 ust. 1 dyrektywy dotyczącej VAT. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę, kto z państwa chciał zabrać głos? Jakieś pytania, panie pośle?

Poseł Stanisław Szwed (PiS) – spoza składu Komisji:

Tutaj tylko powiem...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, mamy również opinię ministra spraw zagranicznych, która mówi o wątpliwościach w zakresie zgodności przepisów projektu ze swobodą przepływu kapitału. Pan zna tę opinię?

Poseł Stanisław Szwed (PiS) – spoza składu Komisji:

Znam tę opinię. Ona odnosiła się do pierwszej wersji. Według naszej oceny i po opinii BAS te przesłanki przestały tutaj występować. Jedna odpowiedź, jeśli chodzi o to, co mówił pan z BAS o przepisach prawa pracy. Tutaj nie naruszamy żadnej z dyrektyw. Podobne rozwiązanie zostało zastosowane przy ustawie o łagodzeniu skutków kryzysu. Podobne rozwiązania, które w tej ustawie występują, były również przedstawiane i przyjęte w innych państwach UE. Projekt nasz jest oparty m.in. na programie portugalskim „Estímulo 2012”, duńskim, niemieckim, więc takie rozwiązania są stosowane w innych krajach europejskich.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa chciał zabrać głos? Czy są jeszcze jakieś pytania? Z tego, co widzę, BL nie wnosi uwag do tego obszernego projektu, a więc przystępujemy do... Proszę.

Legislator Urszula Sęk:

Zgłaszaliśmy drobne uwagi legislacyjne plus kwestie notyfikacji, czyli w tym zakresie zgadzamy się z tym, co BAS mówi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Przystępujemy do głosowania.

Kto jest za niedopuszczalnością tego projektu? (0) Kto jest przeciw? (17) Kto się wstrzymał? (0)

Jest kworum? Dziękuję. Zatem Komisja uznała, że nad tym projektem można dalej pracować. Oczywiście, proszę o uwzględnienie uwag BAS. Kwestia konsultacji, notyfikacji będzie prowadzona na następnym etapie. To wszystko, panie pośle. Dziękuję bardzo.

Poseł Stanisław Szwed (PiS) – spoza składu Komisji:

Dziękuję Wysokiej Komisji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeszcze chwilka, panie pośle, na oddech?

Poseł Paweł Szałamacha (PiS) – spoza składu Komisji:

Dosłownie dziesięć sekund. Przepraszam. Dziękuję i przepraszam za spóźnienie. W stosunku do naszego projektu są przedstawione zarzuty czy argumenty natury prawnej, konstytucyjnej, dotyczące tego, że to jest regulacja szczegółowa, wymieniająca...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, może tak. Najpierw krótko niech pan przedstawi projekt, ideę tego projektu, a potem szczegółowo odniesie się do uwag prawników zgłoszonych do tego projektu.

Poseł Paweł Szałamacha (PiS) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, otóż pamiętamy sytuację, w której latem poprzedniego roku podwykonawcy na szeregu odcinków robót drogowych nie uzyskiwali wynagrodzeń ze względu na kłopoty podstawowych podmiotów kontraktujących. W związku z tym w trybie ekspresowym złożyliśmy projekt szczegółowej regulacji dotyczącej tej sprawy. Wówczas także pojawił się projekt rządowy. Te dwa projekty zasadniczo się różniły.

Nasz projekt zmierzał ku rozwiązaniu – powiedzmy – punktowo, uderzeniowo najbardziej zapalnych spraw związanych z odcinkiem A4 i A1 oraz z konkretnymi firmami, które były w stanie upadłości. Zmierzał ku temu, ażeby uratować niejako płynność tych firm. W szczególności wprowadzaliśmy mechanizm potrącenia zobowiązań powstałych na skutek wykonanych robót budowlanych, potwierdzonych dokumentami, potwierdzonych fakturami, ze zobowiązaniami natury prawnopublicznej, podatkowej, ponieważ szereg firm znajdowało się w sytuacji takiej, w której urzędy skarbowe dochodziły od nich podatków dochodowych, przede wszystkim podatku VAT. Działo się to w sytuacji, kiedy ci wykonawcy nie uzyskali zapłaty od głównych wykonawców. Uznaliśmy, że w związku z tym, że to poniekąd władza publiczna czy agendy rządu w postaci Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dokonały błędu w wyborze głównych wykonawców, to uzasadniona jest sytuacja, w której fiskus poniekąd ustąpiłby z tych roszczeń. Ustąpiłby w takiej sytuacji, kiedy tę winę poniekąd można przypisać stronie publicznej, stronie rządowej, traktując jako pewną jedną stronę GDDKiA, jak i urzędy skarbowe reprezentujące uzasadniony interes fiskusa.

Pojawiły się, oczywiście, argumenty różnej natury prawnej tego typu, że to są regulacje dotyczące konkretnych podmiotów. Podnoszono, że tego typu regulacja poniekąd narusza czy wkracza w szereg zasad idealnej legislacji. Naszym zdaniem zarówno w obecnej izbie, jak i w poprzednich kadencjach przyjmowane były ustawy, które dotyczyły konkretnie wymienianych – często z nazwy – podmiotów, konkretnych sytuacji. Powiedziałbym, że tego typu ingerencje czy tego typu wyjątkowe regulacje były już dopuszczalne w polskim systemie prawnym i funkcjonowały. Jest, oczywiście, kwestia zbadania ich

później, być może przejścia przez test konstytucyjności, przez Trybunał Konstytucyjny, gdyby ktoś to kwestionował. Natomiast ustawy szczególne, dotyczące czy to Polskich Linii Lotniczych LOT, czy to przekształceń w Polskich Kolejach Państwowych, w Poczcie Polskiej itd., funkcjonowały. W związku z tym uznajemy, że argumenty natury prawnej, konstytucyjnej są w miarę równo podzielone i że można przyjąć i procedować nad tym projektem, a być może w trakcie prac zniwelować czy ograniczyć pewne ryzyka konstytucyjne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, BAS.

Ekspert ds. legislacji BAS Przemysław Sobolewski:

Przemysław Sobolewski, BAS. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, problem dotyczy zagadnienia odpowiedzialności inwestora za zobowiązania podwykonawców na podstawie umów, jakie zawarli z głównym wykonawcą, którego ten inwestor zatrudnił do przeprowadzenia robót budowlanych. Problem ten istnieje w praktyce od bardzo długiego czasu. Pewnym remedium na ten problem było wprowadzenie do Kodeksu cywilnego art. 647^1 obciążającego inwestora odpowiedzialnością względem podwykonawców, jeżeli ci podwykonawcy nie uzyskają od głównego wykonawcy środków za przeprowadzone prace. Jak okazało się w praktyce, ten przepis jest niewystarczający. Wciąż istnieje problem firm prowadzących roboty budowlane i nieuzyskujących wynagrodzenia za przeprowadzone prace. Projekt zmierza do rozwiązania części tego problemu, a mianowicie najgłośniejszej sprawy przedsiębiorstw, które świadczyły usługi, dostarczały maszyn do pracy przy autostradach i nie uzyskały za to wynagrodzenia od wykonawców, którzy zatrudnili tych podwykonawców.

Biuro Analiz Sejmowych zgłasza szereg wątpliwości do tego projektu, nie kwestionując celu głównego, który jak najbardziej zasługuje na rozwiązanie. Pierwszym problemem jest kwestia indywidualnego adresowania ustawy. Z art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawnego – dekodowana jest zasada przyzwoitej legislacji, która rozumiana jest w ten sposób, że normy prawne, normy ustawowe adresowane powinny być do abstrakcyjnie wskazanych adresatów, a nie adresatów wskazanych indywidualnie, imiennie. Tutaj mamy wskazanie adresatów tej ustawy przez wskazanie nazw spółek i podwykonawców tych spółek, prawda? W związku z tym jest pierwsza wątpliwość. Rzeczywiście, w przeszłości ustawy podobne były uchwalane, jednak były to ustawy w głównej mierze dotyczące spółek państwowych, spółek publicznych, które już były regulowane ustawowo. W związku z tym powstaje pierwsza wątpliwość. Czy na gruncie zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady przyzwoitej legislacji właściwa jest tego rodzaju praktyka? Czy tego rodzaju rozwiązania nie można byłoby uniknąć, przygotowując ustawę adresowaną w sposób abstrakcyjny, czyli do podmiotów nieoznaczonych indywidualnie przez ich nazwy, tylko oznaczonych abstrakcyjnie?

Drugi problem dotyczy *vacatio legis*, a właściwie jego braku w tej ustawie, biorąc pod uwagę, jak poważna jest ta ustawa.

Ze swojej strony chciałbym też zwrócić uwagę, że powstawałoby dużo więcej wątpliwości konstytucyjnych, gdyby projekt ten dotyczył odpowiedzialności podmiotów prywatnych. Tutaj mamy do czynienia ze szczególną sytuacją, ponieważ podmiotem ponoszącym odpowiedzialność będzie GDDKiA, czyli podmiot publiczny. Gdyby tego rodzaju regulacja obciążała podmioty prywatne, czyli inwestorów, w sposób wsteczny, czyli przypisywała im odpowiedzialność za zobowiązania, które powstały w przeszłości, na przyszłość, istniałoby dużo więcej wątpliwości. W szczególności powstałaby wątpliwość, czy nie mamy tutaj do czynienia z naruszeniem zasady niedziałania prawa wstecz, ochrony własności i innych praw majątkowych. Tutaj BAS chciało zaznaczyć, że mamy do czynienia ze szczególną sytuacją i te wątpliwości mogą być przesunięte na dalszy plan ze względu na to, że jest to podmiot publiczny, a państwo może przyjmować, jeżeli taka jest wola państwa, taka jest wola parlamentu, odpowiedzialność za tego rodzaju zobowiązania. Natomiast w stosunku do podmiotów prywatnych narzucenie, nałożenie na podmiot prywatny tego rodzaju zobowiązań byłoby wątpliwe.

Najistotniejsza wątpliwość dotyczy adresowania indywidualnego norm ustawy. Druga dotyczy właściwie braku *vacatio legis*. Kolejna dotyczy – o czym powie jeszcze mój kolega – kwestii dopuszczalności tego projektu z perspektywy prawa europejskiego, zgodności czy też niezgodności z zakazem pomocy publicznej. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę.

Naczelnik Wydziału Analiz Prawa Europejskiego i Międzynarodowego BAS Ziemowit Cieślik:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Ziemowit Cieślik, BAS. Wysoka Komisjo, ten projekt rzeczywiście budzi wątpliwości, również z punktu widzenia wymogów określonych w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest to przepis zakazujący udzielania pomocy publicznej, która jest niedozwolona w sformułowaniu tego przepisu. Zwracam uwagę na te postanowienia projektu, które odnoszą się do określonych zasad w odniesieniu do podmiotów, które były podwykonawcami spółek, o których mowa w projekcie – zasad potrącania zobowiązań podatkowych, zaległości podatkowych oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. W ocenie BAS te przepisy stanowią projekt programu pomocowego, który objęty jest sformułowanym w art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE obowiązkiem notyfikacyjnym.

Na etapie krajowym postępowania notyfikacyjnego zwrócono się do prezesa UOKiK o sformułowanie opinii dotyczącej zgodności tego projektu z rynkiem wewnętrznym. Taka opinia została sformułowana. Zgodnie z tezą zawartą w tej opinii, projekt ten nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem. Jest to ważna okoliczność, którą Komisja powinna wziąć pod uwagę, oceniając dopuszczalność tego projektu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Jest z nami przedstawiciel prezesa UOKiK. Chciałby pan zabrać głos? Proszę.

Starszy specjalista w Departamencie Monitorowania Pomocy Publicznej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Grzegorz Pazura:

Grzegorz Pazura, UOKiK, Departament Monitorowania Pomocy Publicznej. Tak, jak pan wspomniał, projekt był opiniowany przez prezesa UOKiK. Opinia została wydana w dniu 23 października 2012 r. W opinii tej stwierdzone zostało, że te przepisy mogą stanowić podstawę udzielania pomocy publicznej. Nie zostały przedstawione szczegółowe informacje dotyczące skali problemu, wielkości zaległości, sytuacji podwykonawców, tak więc ciężko było szczegółowo przeanalizować te rozwiązania. Niemniej jednak można byłoby się zastanowić, czy w tym przypadku jest możliwość udzielenia pomocy *de minimis*. W pozostałym zakresie – ewentualna notyfikacja tych rozwiązań. Na chwilę obecną nie wydaje się, żeby ona została zaakceptowana przez KE. Niemniej jednak urząd nie dysponował tutaj szczegółowymi informacjami. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Biuro Legislacyjne.

Legislator Elżbieta Witczak-Bielecka:

Panie przewodniczący, mam pytanie w kontekście uchwalonej w czerwcu ustawy, która była w pewnym sensie konkurencyjna. To był projekt, o którym wspomniał pan poseł. Wpłynął co prawda później, ale został uchwalony 28 czerwca 2012 r. To ustawa o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych. Pytanie do BAS. Nie wiem, czy BAS analizowało te rozwiązania, które zostały uchwalone, gdyż opinia – jak widziałam – jest z końca roku. Natomiast wydaje się, że przynajmniej spółka Dolnośląskie Surowce Skalne była brana pod uwagę właśnie przy tej regulacji, która wówczas została uchwalona. Ta regulacja właśnie dotyczy – ogólnie mówiąc – tzw. zatorów płatniczych, czyli niepłacenia podwykonawcom, więc jest pytanie z punktu widzenia takiego, czy projekt po prostu nie jest bezprzedmiotowy w tym momencie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę. Panie pośle, za chwilkę, dobrze?

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych Zbigniew Wrona:

Panie przewodniczący, byliśmy przygotowani do opiniowania tego, co mamy na stole – przedstawionego projektu. Nie pamiętamy, jaka była nasza opinia i czy w ogóle była w tej sprawie, o której mówi pani mecenas. Musielibyśmy mieć czas, żeby przygotować się do takiego pytania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, ta ustawa jest przedmiotem rozważań TK, więc zobaczymy, jak to będzie wyglądać. A opinia była już przez Komisję przyjęta?

Poseł Witold Pahl (PO):

Będzie na przyszłym posiedzeniu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Na przyszłym posiedzeniu?

Poseł Witold Pahl (PO):

Z tego, co pamiętam, to jest chyba sprawa 37/13.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę, pan poseł Szałamacha.

Poseł Paweł Szałamacha (PiS) – spoza składu Komisji:

Dziękuję. Zastanawiające jest to, czy kwestię niedozwolonej pomocy publicznej w rozumieniu prawa europejskiego badano w przypadku projektu rządowego, gdzie była bezpośrednia płatność w żywej gotówce, a nie jedynie potrącenie podatków i danin publicznoprawnych, dochodzonych przez agendy państwowe wobec przedsiębiorców wpędzonych w kłopoty ze względu na – przepraszam za powtórzenie – błąd w wyborze wykonawcy, popełniony jednak przez władzę publiczną. Czy to był błąd zawiniony, czy celowy – wiemy, że tutaj można różne interpretacje przedstawiać. Być może po prostu generalna dyrekcja działała w stresie konieczności dokonania przelewów, ale fakt jest taki, że ci przedsiębiorcy zostali doprowadzeni do tej sytuacji jednakże ze względu na błędy rządowe. Projekt rządowy przewidywał ich spłatę całkowitą, nasz przewidywał potrącenie podatków oraz rozciągnięcie zasad k.c. co do odpowiedzialności za długi kontraktowe.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, brak *vacatio legis*.

Poseł Paweł Szałamacha (PiS) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, brak *vacatio legis* uznawałbym – szczerze mówiąc – za plus tego rozwiązania, ponieważ naszym celem było wprowadzenie tego rozwiązania tak, ażeby ono nie zadziałało jak dla umarłego kadzidło. Ono musiało być wprowadzone szybko, tak jak był wprowadzony szybko projekt rządowy. Teraz debatujemy nad tym po pół roku, więc istotnie możemy zastanawiać się, czy problem nie został rozwiązany. Tutaj padł argument o bezprzedmiotowości regulacji, ale my istotnie podejmowaliśmy to ryzyko, tworząc ten projekt, ażeby regulacja weszła w życie natychmiast, z momentem opublikowania. Taki był – przyznaję – nasz cel. Uznajemy, że uzasadniony.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy jeszcze ktoś chciał zabrać głos? Proszę.

Poseł Witold Pahl (PO):

Panie przewodniczący, rzeczywiście, mamy do czynienia z tzw. ustawą-środkiem. Chodzi o rozwiązania adresowane tak naprawdę tylko do jednej grupy podmiotów. Tutaj były uwagi ze strony BAS. Rzeczywiście, należałoby się pochylić nad rozwiązaniami, których adresatem są podmioty funkcjonujące w obrocie gospodarczym. Taka regulacja została przez Sejm uchwalona. Rzeczywiście, miałem okazję zapoznać się z opinią, z projektem tej opinii. Nie znam jeszcze dokładnie tezy. Sprawa będzie przed TK. Również tam został podniesiony zarzut naruszenia standardu równości wobec prawa, a więc regulowania zobowiązań wobec określonej grupy przedsiębiorców. Nie kwestionując konieczności zmian w k.c. przez poszerzenie tej normy czy jej doprecyzowanie, a właściwie posze-

rzenie normy art. 647 poprzez wprowadzenie nowej jednostki redakcyjnej, widzimy na przyszłość ten problem. Nie mogę też zgodzić się z tezą, którą pan minister był łaskaw przytoczyć, że to Skarb Państwa jakby ponosi odpowiedzialność *culpa in contrahendo* za wybór. Teza nie do przyjęcia dla nas. Tym niemniej należałoby się zastanowić.

Oczywiście, możemy jak najbardziej pochylić się nad tą tematyką, ale zakres zarzutów, mówiący o tym, że rzeczywiście jest to ustawa-środek, że jest to niedozwolona pomoc publiczna, że te kwestie zostały już uregulowane przez ustawodawcę i dotyczą adresata, są to normy o charakterze abstrakcyjnym, jednak wpływają na pewną refleksję, jeśli chodzi o tenże projekt. Oczywiście, rozstrzygnięcie Trybunału będzie właściwe. Nie wiem też, panie przewodniczący, czy dla powagi Komisji nie byłoby właściwe, abyśmy jednak... Z tego, co wiem, na następnym posiedzeniu Komisji będzie rozpatrywana opinia Komisji dla pani marszałek w tejże sprawie. Czy nie byłoby właściwe dokonanie konfrontacji tego projektu i opinii, jaką wyda Sejm w tejże sprawie? Dlatego zgłaszam wniosek o odroczenie debatowania nad tą sprawą na następne posiedzenie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Proszę państwa, kwestia wyjaśnień dla TK. Nie wiem, czy ten termin, o którym mówił pan przewodniczący, to już jest termin pewny, bo przecież BAS jest związane terminem instrukcyjnym Trybunału, który wyznacza 60 dni na złożenie wyjaśnień, ale – tak, jak powiedziałem – jest to termin instrukcyjny. Nie, nie chcę abstrahować, prawda?

Natomiast tutaj jesteśmy troszkę w kłopocie, dlatego że idzie o to, co podniósł pan poseł wnioskodawca. Rzeczywiście, Sejm przyjął ustawę, która o wiele bardziej mogłaby naruszać te standardy prawne, na które zwrócili uwagę przedstawiciele BAS i przedstawiciel UOKiK. Pozwolę sobie być jednak przeciwnego zdania. Uważam, że ze względu na długi okres przetrzymywania tego projektu ustawy powinniśmy jednak tę sprawę załatwić jak najszybciej, tym bardziej że argument o tym, że ludzie tam czekają na jakieś pieniądze, na jakieś wynagrodzenie po prostu, żeby móc przeżyć, jest niewątpliwie bardzo ważki. Głosujemy?

Poseł Witold Pahl (PO):

Bardzo proszę o przegłosowanie mojego wniosku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę. Kto jest za tym, żeby nie rozpatrywać dalej tej sprawy w dniu dzisiejszym? (9) Kto jest przeciw? (9)

Poseł Iwona Arent (PiS):

Głos przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie, nie. Głos przewodniczącego jest nieistotny. Wniosek nie uzyskał większości, no i nie przeszedł.

Wobec powyższego przystępujemy do glosowania nad dopuszczalnością tego projektu ustawy.

Kto jest za niedopuszczalnością tego projektu? (8) Kto jest przeciw? (9) Kto się wstrzymał? (1)

Dziękuję. Komisja uznała więc, że można podjąć prace merytoryczne nad tym projektem ustawy.

Tak swoją drogą, panie pośle wnioskodawco, uważam, że takie automatyczne przeniesienie np. do k.c. odpowiedzialności inwestora czy głównego wykonawcy za to, że podwykonawcom nie zapłacono, oczywiście, może działać korzystnie dla podwykonawców, ale też może rodzić bardzo poważne problemy, dotyczące nawet z góry założonego celu. „My podwykonawcy nie zapłacimy. Niech za to zapłaci Skarb Państwa.” To jest też bardzo poważny problem. Proszę, żeby również mieć to na uwadze, pracując nad zmianą przepisów k.c. Jeśli to miałaby być ustawa incydentalna, no to po głębokim sprawdzeniu – tak. Natomiast jeśli mają pójść za tym zmiany systemowe, to trzeba tutaj to bardzo, bardzo wyważyć. Dziękuję bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.